



# Libre circulación de trabajadores, ciudadanía regional y derechos humanos de migrantes



FÓRUM MUNDIAL DE  
**DIREITOS HUMANOS**  
10 A 13 DE DEZEMBRO DE 2013 - BRASÍLIA - DF

Memoria  
Panel de Debate



# ÍNDICE

MEMORIA  
Panel de debate

## **“Libre circulación de trabajadores, ciudadanía regional y derechos humanos de migrantes”**

Foro Mundial de Derechos Humanos de Brasil,  
12 de diciembre de 2013

I. Introducción	Pag. 3
II. Antecedentes	Pag. 5
III. Reflexiones previas que promovieron la discusión	Pag. 7
IV. Participantes	Pag. 12
V. Síntesis de las presentaciones y principales debates	Pag. 13
VI. Problemas identificados, desafíos pendientes y posibles líneas de acción	Pag. 23



# I. INTRODUCCIÓN

Entre el 10 y el 13 de diciembre de 2013 la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República de Brasil organizó el Foro Mundial de Derechos Humanos que se llevó a cabo en la ciudad de Brasilia. El Foro consistió en un espacio de debate público sobre los derechos humanos, del que participaron más de 9.000 personas, y en donde fueron tratados los principales avances y retos promoviendo de manera específica la participación social a través de conferencias, debates temáticos y actividades autogestionadas.

Fueron realizadas más de 500 actividades, que contaron con la participación de la presidenta de la República del Brasil, Dilma Rousseff, del ex presidente Lula da Silva, del vicepresidente de Colombia, Angelino Garzón, de secretarios de Estado y de académicos y referentes en materia de derechos humanos, entre otras autoridades. Los próximos países sede de este evento son Marruecos en el año 2014 y Argentina en el año 2015.

En el marco del Foro Mundial de Derechos Humanos, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (en adelante, IPPDH) y la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (en adelante, CCSCS) organizaron una actividad autogestionada sobre "Libre circulación de trabajadores, ciudadanía regional y derechos humanos de migrantes".

La actividad se desarrolló el día 12 de diciembre de 2013 a las 16 horas en el Centro Internacional de Conferencias de Brasil de la Ciudad de Brasilia y consistió en un panel de debate compuesto por siete representantes de organismos sindicales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay. En el marco de una reunión previa de trabajo, y a lo largo de las dos horas de duración del panel, se intercambiaron reflexiones sobre la libre circulación de trabajadores y la construcción de una ciudadanía





regional desde una perspectiva de derechos humanos con el objetivo de obtener recomendaciones y líneas de acción específicas que puedan ser llevadas a las distintas reuniones especializadas del MERCOSUR.

La CCSCS y el IPPDH buscaron a través de esta actividad vincular las temáticas sociolaborales con las de derechos humanos, promover el avance de la agenda política para la construcción de una ciudadanía regional y fortalecer la alianza entre ambas instituciones.

Esta memoria refleja los principales debates que tuvieron lugar en el panel y en las jornadas de trabajo previas que se llevaron a cabo en el marco del Foro Mundial de Derechos Humanos, así como reflexiones que fueron volcadas en documentos que sirvieron de base para la propuesta del evento.

## II. ANTECEDENTES

El IPPDH es un organismo regional creado por el Consejo del Mercado Común en el año 2009 con el objetivo de contribuir en el diseño, implementación, evaluación y consolidación de las políticas públicas en derechos humanos como eje fundamental de la identidad, el desarrollo y la integración de los países plenos y asociados del MERCOSUR.

La promoción de los derechos de las personas migrantes y la libre circulación de trabajadores son temas fundamentales en todo proceso de integración regional. En ese sentido, se han consolidado como puntos destacados de la agenda de los países del MERCOSUR, y por ende han sido desde el inicio un eje central de la tarea del IPPDH. Los Estados de la región han incorporado la temática en diversos foros y espacios de interlocución internacional (como la Conferencia Sudamericana de Migraciones, el Foro Especializado Migratorio y el Foro Global de Migración y Desarrollo) y han suscripto acuerdos bilaterales, regionales y subregionales que reconocen derechos humanos de los migrantes con independencia de su condición migratoria, además de haber suscripto los principales tratados internacionales sobre derechos humanos.

El IPPDH ha llevado adelante diversos proyectos relacionados con esta temática. Entre otras iniciativas, este organismo prestó asistencia técnica para la presentación de una solicitud de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte de los Estados Miembros del MERCOSUR sobre la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes.

Igualmente, el IPPDH ha elaborado un diagnóstico general sobre la situación de niños y niñas migrantes dentro del bloque regional que procura dar cuenta de la necesidad de que los países avancen en acciones concretas para la efectiva protección de sus derechos fundamentales y ha desarrollado un Programa de



Actividades en el marco del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS) para ser implementado por las distintas áreas gubernamentales vinculadas con la temática de protección de los derechos de niños y niñas migrantes.

Asimismo, ha llevado adelante una investigación sobre el acceso a derechos de personas migrantes en la Provincia de Buenos Aires en conjunto con la Defensoría del Pueblo de la PBA y se encuentra desarrollando otra investigación de similares características en la Ciudad de Buenos Aires con el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). El propósito de estas iniciativas es brindar a los funcionarios públicos, a las organizaciones sociales y a las propias personas migrantes una herramienta útil para repensar el rol del Estado en cuanto gestor de políticas, logrando visibilizar tanto avances como desafíos en su tarea de promoción y protección de los derechos humanos de este grupo.

Por su parte, la CCSCS fue creada en 1986 con el objetivo de articular las acciones sindicales en la región, fortalecer las incipientes democracias y cooperar para el logro de otras (¿otras democracias?, queda raro). Está integrada en la actualidad por 16 centrales sindicales distribuidas de la siguiente manera: dos de Argentina, cinco de Brasil, dos de Chile, tres de Paraguay, una de Uruguay y tres de Venezuela. A partir de la creación del MERCOSUR ha participado activamente en los Órganos Sociolaborales y en diferentes instancias institucionales planteando como eje la dimensión social con el objetivo que este proceso de integración sea más que un Mercado Común del Sur, se consolide una integración política, social y cultural y se generen estrategias regionales de desarrollo de una economía complementaria.

Desde esta perspectiva promueve la articulación de los movimientos sindicales en la defensa de la

democracia y los derechos humanos con el fin de que el proceso de integración se construya con la lógica de un mejor desarrollo integral de la población y de la igualdad de derechos de los trabajadores.

La primera experiencia de trabajo conjunto entre el IPPDH y la CCSCS fue en el año 2011 y estuvo vinculada a los procesos de memoria, verdad y justicia en la región. En esa ocasión se llevó adelante una jornada de homenaje a las personas desaparecidas en la Operación Cóndor y de debate en torno a la causa "Automotores Orletti" en la Ciudad de Asunción, Paraguay.

En esta segunda oportunidad, el IPPDH y la CCSCS abordaron de manera conjunta un tema que también es central para el proceso de integración regional y para el fortalecimiento de la dimensión social del MERCOSUR. La vinculación de las temáticas sociolaborales con las de derechos humanos se torna esencial para la construcción de una ciudadanía regional y, en ese sentido, la alianza entre ambas instituciones resulta estratégica para introducir el debate y promover la cooperación y articulación intergubernamental de las distintas reuniones y sectores especializados de la región.

De esta manera, se decidió que el marco del Foro Mundial de Derechos Humanos organizado por Brasil era un buen escenario para introducir este tema y generar las vinculaciones y alianzas necesarias desde dos organismos que trabajan regionalmente con enfoques complementarios. En esa línea, y teniendo en cuenta la propuesta del foro, se acordó realizar un panel de discusión integrado por personas de los países de la región que pudieran representar las distintas miradas y espacios que trabajan la temática migratoria y los temas relacionados con al ámbito sociolaboral.

### III. REFLEXIONES PREVIAS QUE PROMOVIERON LA DISCUSIÓN

El MERCOSUR ha dado importantes pasos en tres cuestiones claves del proceso de integración, como son el reconocimiento y protección de los derechos de las personas migrantes, la facilitación de la libre circulación de trabajadores y el desarrollo progresivo de un estatuto de ciudadanía regional.

El impulso de estas tres dimensiones en materia de política migratoria es un tema destacado en la agenda de los países del MERCOSUR. Esto ha quedado demostrado a través de la firma de acuerdos bilaterales, regionales y subregionales que reconocen derechos humanos de los migrantes con independencia de su condición migratoria, así como a partir del impulso de una política de libre circulación de personas en la región y de la profundización de la dimensión social del proceso de integración a través del desarrollo de un plan progresivo de construcción ciudadana.

En esta línea, corresponde una mención especial al Acuerdo sobre Residencia de Nacionales de los Estados del MERCOSUR<sup>1</sup>, ya que que atraviesa las tres dimensiones que aquí se abordan, siendo un instrumento clave en materia de reconocimiento de derechos humanos de los migrantes, de impulso de la libre circulación de trabajadores y de construcción de una ciudadanía regional. Este acuerdo, adoptado por la totalidad de los Estados de Sudamérica, no sólo establece facilidades para la obtención de la residencia legal de los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte, sino que reconoce en el artículo 9 los derechos de los inmigrantes y de sus familiares, entre los que cabe destacar: la igualdad de derechos civiles, el derecho a la reunión familiar, el trato igualitario con nacionales en lo concerniente a la aplicación de la legislación laboral, el derecho a transferir remesas y los derechos al nombre, al registro de nacimiento,

<sup>1</sup> Disponible en [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=3963&site=1&channel=secretar](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3963&site=1&channel=secretar)



a la nacionalidad y a la educación de los hijos de los inmigrantes.

Sin embargo, más allá de la importancia de la firma de este Acuerdo, así como de las distintas iniciativas que están teniendo lugar a nivel MERCOSUR, se observa que el tratamiento de estos tres aspectos íntimamente relacionados ha sido en muchas oportunidades abordado de manera aislada y compartimentada desde distintos espacios gubernamentales del MERCOSUR.

Por un lado, las cuestiones vinculadas a lo sociolaboral han sido en líneas generales impulsadas por las reuniones de Ministros de Trabajo del MERCOSUR con una fuerte presencia del sector sindical representado por la CCSCS.

Así, la promoción de la libre circulación de trabajadores ha sido una materia permanente en las reuniones del Subgrupo de Trabajo N° 10 del MERCOSUR "Relaciones Laborales de Empleo y Seguridad Social" (SGT N° 10). Desde este espacio se han impulsado en conjunto con otros ámbitos regionales la firma de importantes instrumentos jurídicos que se enfocan centralmente en esta dimensión vinculada al mundo del trabajo, como por ejemplo: la Declaración Sociolaboral, el Plan para facilitar la circulación de trabajadores, acuerdos sobre seguridad social e instrumentos y proyectos vinculados a la erradicación del trabajo infantil.

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR<sup>2</sup>, adoptada por los presidentes de los Estados Parte del bloque regional, efectúa un reconocimiento del aspecto sociolaboral en la región, consagrando principios y derechos mínimos. Su artículo 1 prescribe la igualdad de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión en razón de raza, origen nacional, color, sexo u orientación sexual,

edad, credo, opinión política o sindical, ideología, posición económica o cualquier otra condición social o familiar. Asimismo, el artículo 4 referido a la situación de trabajadores migrantes y fronterizos establece la protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviere ejerciendo sus actividades.

Como se observa, esta Declaración insta en el ámbito de integración el reconocimiento de la categoría del trabajador migrante y de los derechos que le asisten y dedica especialmente un inciso para el tratamiento de la circulación de trabajadores en zonas de frontera, experiencia que comprende a un gran número de habitantes que, diariamente, atraviesan los límites fronterizos para desarrollar su actividad laboral.

En esta misma línea, ha sido recientemente aprobado el Plan para facilitar la circulación de trabajadores del MERCOSUR<sup>3</sup> con el objetivo de desarrollar acciones que permitan la inserción formal de los trabajadores migrantes en las estructuras laborales de los Estados Partes. El instrumento aborda siete dimensiones fundamentales para lograr la finalidad de la libre circulación, estas son: la normativa, la de cooperación interinstitucional, la de empleo, la de seguridad social, la de los trabajos temporarios, la del rol de los actores sociales, y la de difusión, concientización y sensibilización de los derechos de los trabajadores. El SGT 10 es el encargado de informar bianualmente al Grupo de Mercado Común (GMC) de los avances alcanzados en la implementación de las acciones previstas en el plan.

Otro de los instrumentos clave en el avance hacia la libre circulación de trabajadores es el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR<sup>4</sup>,

firmado en el año 1997 y vigente de forma multilateral a partir de junio de 2005, que posibilita que los aportes previsionales efectuados al sistema de seguridad social por un trabajador en cualquiera de los países signatarios del Acuerdo se acumulen y coticen como si se hubieran efectuado en un mismo país. Este instrumento creó su propio reglamento administrativo para su efectiva implementación designando las autoridades competentes, gestoras y de enlace de cada país a cargo de su aplicación.

Por otro lado, el debate referido a la construcción de una ciudadanía regional ha sido plasmado de manera concreta en el Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR y su correspondiente Plan de Acción<sup>5</sup>, cuya ejecución ha quedado bajo la órbita de las reuniones de ministros de Justicia y del Interior. Los objetivos del plan son la implementación de una política de libre circulación de personas en la región; la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR; y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación.

Sobre este aspecto, cabe señalar que el debate sobre ciudadanía regional también forma parte de la agenda de UNASUR a través de donde se impulsa la construcción de la ciudadanía sudamericana<sup>6</sup>.

Por último, reuniones como la de ministros y autoridades de Desarrollo Social, la de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías, y la de ministros del Interior a través del Foro Especializado Migratorio se han abocado a promover iniciativas vinculadas con la promoción y protección de los derechos de las personas migrantes.

En ese sentido, estos espacios regionales han llevado

adelante diversas iniciativas, entre las que cabe señalar: la presentación de una solicitud de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte de los Estados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay sobre la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes<sup>7</sup>; la elaboración de diagnósticos de situación y la realización de investigaciones de campo<sup>8</sup>; y el desarrollo de un Programa de Actividades para la protección de los derechos de niños y niñas migrantes<sup>9</sup>.

La solicitud de opinión consultiva es una experiencia de coordinación de distintos espacios regionales que se manifestó en una posición común de los Estados firmantes sobre algunos aspectos relevantes de la protección de los derechos de los niños migrantes. Teniendo en cuenta este antecedente que permitió arribar a consensos al interior de la región, los Estados decidieron trabajar de manera articulada en un Programa de Acciones y Actividades para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y de sus familiares que se inscribe en el marco del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)<sup>10</sup> y que cuenta con el impulso de los ministros de Asuntos Sociales de la región. Esta iniciativa tiene, entre otros, los siguientes objetivos: promover el cumplimiento a los acuerdos migratorios vigentes en la región, impulsar la armonización de

<sup>2</sup> Disponible en [http://www.trabajo.gov.ar/downloads/conaeti/declaracion\\_sociolaboral.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/conaeti/declaracion_sociolaboral.pdf)

<sup>3</sup> MERCOSUR/GMC/RES. N° 11/13

<sup>4</sup> MERCOSUR/CMC/DEC N° 19/97

<sup>5</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. N° 64/10

<sup>6</sup> UNASUR/CJEG/DECISIÓN/N° 8/2012

<sup>7</sup> Para más información véase <http://www.corteidh.or.cr/index.php/observaciones>

<sup>8</sup> Cabe señalar entre otros el diagnóstico "La implementación de los Acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Diagnóstico y lineamientos para la acción" elaborado por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) sobre la base de la investigación que coordinó Marcela Cerrutti (Centro de Estudios de Población - CENEP, Argentina) y contó con la participación de Alejandro Mortlachetti (Universidad Nacional de la Plata, Argentina); y Deisy Ventura (Universidad de San Pablo, Brasil). Año 2012. Disponible en <http://www.ippdh.mercosur.int/Documento#>; y la investigación IPPDH-Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, sobre el acceso a derechos de las personas migrantes en la PBA. Año 2013.

<sup>9</sup> Disponible en <http://www.ippdh.mercosur.int/>

<sup>10</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. N° 12/11



las legislaciones y procedimientos migratorios a los estándares de derechos humanos, fortalecer los mecanismos de aplicación de los principios de reunificación familiar y de no devolución, y garantizar de manera efectiva el acceso a los derechos sociales de los niños migrantes. A tal fin, se está trabajando en la redacción de un protocolo regional de atención para niños y niñas migrantes.

Como se observa, son muchas las iniciativas que se vienen desarrollando a nivel regional en pos de la construcción de un espacio común que garantice un piso mínimo de derechos de las personas migrantes, la libre de la circulación de trabajadores regionales y el acceso a una ciudadanía social. En este escenario, así como pueden identificarse importantes avances y experiencias también surgen algunas preguntas relacionadas, por un lado, con las cuestiones pendientes y con los obstáculos en términos de la efectiva implementación de cada una de estas iniciativas y, por el otro, con la articulación de las tres dimensiones y de los ámbitos que las impulsan.

Para citar algunos ejemplos, pueden identificarse hoy en día algunos obstáculos en la efectiva implementación de algunos de los acuerdos mencionados a lo largo de estos párrafos. Así, más allá de los importantes avances a nivel regional y también a nivel nacional en materia de armonización legislativa, aún se observa la falta de adecuación de algunas de las normas nacionales de migraciones a los estándares de derechos humanos en materia de personas migrantes y, específicamente, la falta de armonización con los principios consagrados en el Acuerdo de Residencia. La heterogeneidad todavía presente de marcos normativos e institucionales así como de orientaciones y prioridades de cada uno de los gobiernos tiene como efecto natural que existan variaciones en los niveles de implementación, seguimiento y control de los acuerdos alcanzados multilateralmente dentro de cada país. Esto trae

aparejadas, entre otras cuestiones, consecuencias en el acceso a la documentación, a los servicios sociales (salud y educación) y en el nivel de cobertura de los programas sociales<sup>11</sup>.

Del mismo modo, y para citar otro ejemplo, la ejecución del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social aún presenta obstáculos concretos que limitan el ejercicio del derecho a la seguridad social contributiva de los trabajadores migrantes en la región. En esta misma línea, hay desafíos en la región vinculados al acceso al derecho a la seguridad social en sentido amplio, lo que incluye el acceso a prestaciones no contributivas de las familias de los trabajadores migrantes.

También en materia de libre circulación de trabajadores, a la vez que pueden señalarse una serie de experiencias relativas al reconocimiento de capacidades laborales, se identifican desafíos para el fortalecimiento y mejora de estos mecanismos.

Y, por último, otra de las cuestiones pendientes en la región es la articulación y coordinación de los espacios regionales MERCOSUR-UNASUR a fin de fortalecer y armonizar los procesos de integración que están siendo impulsados de forma paralela. Cabe recordar que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR ha sido suscripto por los Estados que conforman la UNASUR, por lo cual se constituye como una base normativa común a partir de la cual pensar en la estrategia de armado de una ciudadanía regional.

En definitiva, se desprende la necesidad de vincular las tres dimensiones –la sociolaboral, la vinculada con la construcción de ciudadanía regional y la de derechos humanos– tanto desde lo discursivo como desde lo operativo. Como se señalara, hay avances pero quedan

<sup>11</sup> Al respecto véase el diagnóstico "La implementación de los Acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Diagnóstico y lineamientos para la acción", supra nota 2.

desafíos pendientes que requieren de la necesaria cooperación y articulación intergubernamental de las distintas reuniones y sectores especializados de la región.

En este sentido, la CCSCS y el IPPDH buscaron a través de la presente actividad promover el diálogo entre las temáticas sociolaborales y las de derechos humanos, con el objetivo de avanzar en una agenda política para la construcción de una ciudadanía regional. Algunas de las preguntas que formaron parte de la discusión fueron:

- ¿Cuáles son los principales desafíos del MERCOSUR en la consolidación de una ciudadanía social?
- ¿Cuál debiera ser el piso mínimo de derechos de los trabajadores migrantes y sus familias provenientes de países que no forman parte del MERCOSUR?
- ¿Cómo podrían articularse los espacios regionales: ciudadanía MERCOSUR/ ciudadanía UNASUR?
- ¿Cuáles son los principales desafíos en materia de adecuación normativa de los países de la región para el cumplimiento de los acuerdos MERCOSUR sobre libre circulación y derechos de los trabajadores y sus familias?
- ¿Cómo debe regularse el derecho a la seguridad social en sentido amplio (prestaciones contributivas y no contributivas) de los trabajadores migrantes y sus familias en el marco de una ciudadanía social? ¿Cuáles son los obstáculos en la implementación del Convenio multilateral de seguridad social? ¿Qué medidas podrían adoptarse para su efectiva vigencia?

- ¿Cuáles son los obstáculos en el acceso a servicios sociales (por ejemplo educación, salud) y a programas sociales (por ejemplo, programa de transferencia de ingresos, subsidios, etc.)?
- ¿Qué rol pueden cumplir las centrales sindicales para la formulación de políticas públicas sobre reconocimiento de derechos de los trabajadores migrantes?
- ¿Qué experiencias exitosas hay en la región en materia de reconocimiento de capacidades laborales?
- ¿Cuánto se ha avanzado en materia de erradicación sobre trabajo infantil?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos en la implementación de la igualdad de trato regulada en el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR?
- ¿Cómo podrían pensarse mecanismos de monitoreo de la implementación de los acuerdos del MERCOSUR vinculados a la libre circulación de trabajadores y la ciudadanía regional (ej. Acuerdo de Residencia, Declaración Sociolaboral, Estatuto de Ciudadanía, Plan para facilitar la circulación de trabajadores, etc.)?
- ¿Qué experiencias existen a nivel regional o nacional de articulación entre áreas gubernamentales o intergubernamentales que adopten medidas dirigidas al reconocimiento de derechos de los trabajadores migrantes y sus familias?
- ¿Cómo articular la tarea del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR con las áreas sociales?



## IV. PARTICIPANTES

El panel estuvo integrado por los siguientes representantes sindicales, académicos, miembros de organizaciones sociales y agencias intergubernamentales de los países del MERCOSUR:

### VALDIR VICENTE DE BARROS

Secretario General de la de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)

### VÍCTOR ABRAMOVICH

Secretario Ejecutivo del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH)

### ANDRÉS LARISGOITIA

Director de Relaciones Internacionales de la CTA de los Trabajadores, Argentina

### PABLO REYNER

Secretario de derechos humanos de la CTA de los Trabajadores, Argentina

### SUSANA SANTOMINGO

Representante de la CGT, Argentina, y de la Comisión para la Erradicación del Trabajo Infantil de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)

### ALFONSO HINOJOSA

Sociólogo especialista en migraciones internacionales, Bolivia

### HELENA OLEA

Representante del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, Chile

### DIEGO MORALES

Director del área de litigio y defensa legal del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina

### LUIS VÁSQUEZ MAMANI

Presidente de la Asociación de Emprendedores Bolivianos de la Rua Coimbra (ASSEMBOL)

### ANA PENCHASZADEH

Investigadora del CONICET-IIGG y del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina

### JAVIER PALUMMO

Consultor de derechos humanos, miembro de la Fundación Justicia y Derecho, Uruguay

## V. SÍNTESIS DE LAS PRESENTACIONES Y PRINCIPALES DEBATES

La coordinación del panel estuvo a cargo del Secretario Ejecutivo del IPPDH, **Víctor Abramovich**, y del Secretario General de la CCSCS, **Valdir Vicente de Barros**, quienes iniciaron el diálogo manifestando que el objetivo del encuentro es comunicar a los distintos espacios segmentados del MERCOSUR que abordan las temáticas vinculadas con la libre circulación de trabajadores, la ciudadanía regional y los derechos humanos de los migrantes, como son los ámbitos sociolaborales, los espacios de derechos humanos y desarrollo social y las reuniones ligadas a la cuestión migratoria y consular. Por otro lado, ambas instituciones coincidieron en la necesidad de acercar los espacios de MERCOSUR-UNASUR en donde se está debatiendo la construcción de una ciudadanía regional.



**Hay varios temas que están en este momento en discusión en el ámbito regional, en espacios que muchas veces no se comunican y el objetivo de esta reunión es tratar de empezar a comunicar distintos ámbitos de discusión que se ven segmentados dentro del MERCOSUR.**

**Andrés Larisgoitia**, Director de Relaciones Internacionales de la CTA de los Trabajadores de la







Argentina, hizo un breve relato sobre el origen de la articulación de los movimientos sindicales en la región. Señaló que la articulación de los movimientos sindicales, que tuvo como objetivo la defensa de la democracia y los derechos humanos, es previa a la conformación del MERCOSUR. En los comienzos del bloque la decisión del movimiento sindical fue entrometerse en el proceso de integración regional para cambiar la lógica inicial. El objetivo debía ser lograr un mejor desarrollo integral de la población.

En ese primer momento, el aspecto sociolaboral no tenía ningún espacio en el MERCOSUR. Sin embargo, con la injerencia del movimiento sindical se crea el ámbito que hoy se denomina Sub Grupo de Trabajo 10 MERCOSUR “Relaciones Laborales de Empleo y Seguridad Social” que se ocupa de introducir esta temática. Este espacio es intergubernamental, pero actualmente no puede funcionar sin un esquema tripartito y el movimiento sindical forma parte de ese espacio.

Otra de las tareas del sector sindical fue la promoción de la redacción de una carta social que incorpore todos los derechos de los trabajadores y sus familiares. No se logró ese objetivo, pero sí se obtuvo la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, en donde se reconocen los derechos de los trabajadores y se prevé la creación de una comisión de seguimiento, que funciona como un instrumento para garantizar la efectiva implementación de la Declaración. Esa comisión también es tripartita.

Actualmente, los principales temas que aborda el MERCOSUR desde el movimiento sindical son dos: la pobreza y el empleo. En ese sentido, se creó el Grupo de Alto Nivel del Empleo que se ocupa de los asuntos sociolaborales y el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) cuyo objetivo es promover programas sociales desde una perspectiva regional. Teniendo en cuenta estos dos grandes ejes, la acción sindical busca garantizar

la libre circulación de trabajadores a través de los siguientes elementos: 1. El derecho a la seguridad social, es decir, el registro y garantía de los aportes de los trabajadores que puedan ser acumulables y continuos en los distintos países de la región. No es ni más ni menos que la vigencia del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social; 2. El respeto a la certificación laboral, es decir, la validación del saber, con el fin de evitar la explotación de los trabajadores. Cuando un trabajador migra con determinados conocimientos le es muy difícil validar su saber. Esta situación promueve la explotación, ya que no se le paga al trabajador por su capacidad real. En ese sentido, lograr una forma de certificación de las capacidades laborales evitaría en muchos casos la explotación laboral una vez que el trabajador cruza la frontera; y 3. La difusión de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias.



**En la normativa, el trabajador migrante está bajo la mismas condiciones que el trabajador local; el problema es cultural: está difundida la idea de que un inmigrante no tiene los mismos derechos que un local, con lo cual lo hace sujeto de explotación.**

Se ha avanzado en lo que significa el plan de libre circulación de los trabajadores, y eso es un aspecto estratégico del proceso de integración, pero el

migrante tiene que integrarse siendo consciente de que tiene derechos y una estructura normativa que lo va a defender. “Lo que al MERCOSUR le falta es pensar con cabeza supranacional”.

**Susana Santomingo**, representante de la CGT, Argentina y de la Comisión para la Erradicación del Trabajo Infantil de la CCSCS, enfatizó la importancia del movimiento sindical a nivel regional para incidir en la agenda de los gobiernos para la protección del trabajador migrante y su familia. El trabajo coordinado de los sectores sindicales de la región ha mostrado experiencias interesantes en esta materia. Un ejemplo de esto es la tarea desarrollada en la lucha para la erradicación del trabajo infantil. En ese sentido, durante la exposición hizo hincapié en los obstáculos existentes para la plena erradicación del trabajo infantil en toda la región y señaló que la preocupación desde la CCSCS estuvo centrada en lograr la igualdad de derechos de los trabajadores en toda la región. Esto en los papeles está previsto, pero el problema se da en la práctica. La prioridad de la CCSCS es la lucha por el trabajo decente, es decir, el respeto por las normas fundamentales del trabajo, el desarrollo productivo y las políticas distributivas que apuntan a corregir las situaciones de injusticia social que persisten en la región.

Desde esta perspectiva se crea la Comisión para la Erradicación del Trabajo Infantil que se dedicó al acompañamiento de las políticas públicas y a participar en ámbitos de diálogo social. Hay un reconocimiento de que todo niño que esté en el territorio debe acceder a los mismos derechos que los nativos, sin embargo persisten muchas dificultades burocráticas y trabas vinculadas a la falta de documentación. Este tema para el movimiento sindical es de carácter político y estratégico. Las soluciones están en la universalización de las políticas sociales y en la implementación de políticas distributivas, es decir, en el logro de la justicia social que permitirá la

erradicación del trabajo infantil. La falta de registro formal del trabajo no sólo se priva al trabajador del acceso a todos los derechos sino que además abre la puerta a situaciones delictivas.



**En la medida en que los adultos no tengan trabajo decente será más difícil plantearse la erradicación del trabajo infantil. Esa es una lucha de carácter estratégico pero además es política, y se tiene que dar dentro del marco de las políticas públicas de empleo, distributivas y del trabajo decente.**

La Comisión ha impulsado y acompañado aquellas políticas públicas que promueven al trabajo decente, el desarrollo productivo con generación de empleo y el respeto a los derechos fundamentales del trabajo. A partir de allí el rol no ha sido reemplazar al Estado sino velar para que el Estado cumpla con su tarea de restituir derechos allí donde se hallan vulnerados.

**Alfonso Hinojosa**, sociólogo especialista en migraciones internacionales de Bolivia, basó su exposición en lo que él denomina “proceso de politización del hecho migratorio”, que se refleja en



el tratamiento de la temática en ámbitos nacionales y supranacionales, es el proceso de reflexión que está teniendo lugar en muchos países de la región y que tiene como consecuencia la estandarización de la normativa migratoria.



**Hay avances significativos y se visualiza un proceso de construcción de un sujeto migrante que asume niveles de organización para la reivindicación de sus derechos.**

Las comunidades empiezan a politizarse principalmente en los ámbitos-espacios de poder en los cuales residen. De la misma manera se vinculan con sus países de origen y toman un rol muy activo para exigir al Estado su participación y su inclusión en términos de ciudadanía más allá de que no se encuentren en el territorio.

Los principales obstáculos de estos dos procesos –la politización del hecho migratorio y la politización del sujeto migrante– son la ausencia de mecanismos que faciliten las decisiones a nivel local. La implementación de muchas de las medidas que se adoptan a nivel nacional o supranacional se atasca. Esta situación también tiene lugar por la falta de articulación y nexos con las organizaciones de migrantes que habitan en el territorio y que tienen contacto directo con las problemáticas diarias de las personas. En

términos de derechos hay un gran vacío y en el caso de los migrantes bolivianos se suma la característica étnica. Vemos que están luchando por sus derechos, pero hay una disociación: esos derechos nos son los mismos que se discuten en los ámbitos nacionales o regionales. Esto se manifiesta muy fuertemente en las regiones de frontera donde se encuentran dinámicas de fuerte vulneración de sus derechos.

**Pablo Reyner**, Secretario de derechos humanos de la CTA de los Trabajadores de la Argentina, centró su presentación en dos temas fundamentales como son la educación y la seguridad social. En esa línea manifestó que es necesario junto con la universidad, los trabajadores y los gobiernos ampliar los espacios de debate sobre un modelo productivo y de participación que promueva la equiparación de la seguridad social en todos los países de la región. La educación debe estar ligada a un modelo de producción conjunta de los países de la región y enfocada a la creación de fuentes de trabajo con mayor productividad.



**El acceso a la seguridad social, la regulación de la libre de circulación de los trabajadores entre nuestras fronteras y la posibilidad de distribución de la riqueza bajo la modalidad de “igual trabajo igual salario” deben ser los pilares del proceso de integración regional.**

**Javier Palummo**, consultor en derechos humanos y miembro de la Fundación Justicia y Derecho de Uruguay, hizo una breve mención de las tres perspectivas que presenta el MERCOSUR: 1. la económica; 2. la policial o de seguridad; y 3. la social y de derechos humanos. Así señaló que el énfasis en un principio estaba puesto en la perspectiva económica, mientras que hoy en día el énfasis está en la perspectiva social. Este enfoque tiene en cuenta a las personas en cuanto tales y su mirada se centra en sus derechos. El desarrollo de este tipo de concepciones permite traducir la libre circulación de personas en el derecho a migrar como derecho humano. En el mismo sentido, la migración laboral, esto es, la migración en búsqueda de trabajo, es concebida como un derecho de la persona, el derecho a migrar, que se funda en otros varios derechos humanos o fundamentales ampliamente reconocidos el derecho a la vida, el derecho al trabajo, el derecho a no ser discriminado y la libertad de movimiento. La conceptualización del derecho a migrar como un derivado del derecho al trabajo y con una estrecha vinculación con el principio de no discriminación, constituye una importante herramienta de protección de los derechos de las personas migrantes.

Es claro que algunos instrumentos del MERCOSUR implican la consideración preeminente de este tipo de enfoque: el Acuerdo Multilateral de seguridad social; el Acuerdo sobre Residencia; el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006; el Estatuto de la Ciudadanía; los Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS); y el Plan para facilitar la circulación de trabajadores.

La iniciativa del Plan de Acción orientado a la instrumentación de un “Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR” es un importante hito que proyecta a 10 años un bloque regional diferente con una dimensión

ciudadana centrada en los derechos. Para lo cual se plantea el trabajo en diversas áreas como las migraciones, el trabajo, salud, educación, transporte, entre otras. Todo basado en tres principios generales, como es la libre circulación de personas; la igualdad de derechos civiles, sociales, económicos y culturales; y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, la salud y la educación.



**Ha habido avances importantes a nivel de la legislación interna de los Estados y en la mayoría de los casos las normas han estado pensadas desde una perspectiva de adecuación a los estándares de derechos humanos, pero aún persisten brechas entre la normativa y la política migratoria.**

El MERCOSUR no es, por ahora, una región de libre circulación de trabajadores. Por lo que se plantean tres aspectos relevantes desde la perspectiva jurídica:

- Adecuación normativa: en términos generales las legislaciones migratorias de los países miembros del MERCOSUR han transitado en los últimos años un proceso de cambio, desde una normativa



restrictiva y discriminatoria, a legislaciones más modernas que implican la recepción de un enfoque social y de derechos humanos como prioritario. Pero aún es necesario profundizar el estudio de las legislaciones locales desde la perspectiva de la libre circulación de trabajadores. Algunos informes dan cuenta de la existencia de conflictos normativos, pero también de la existencia de importantes brechas entre la normativa de los Estados y sus prácticas migratorias.

- Armonización normativa: asimismo, es preciso lograr mejores niveles de armonización de las legislaciones nacionales, a estos efectos la ratificación común de normativa OIT puede constituir importante herramienta armonizadora.
- Fortalecimiento del carácter vinculante de la normativa: otro aspecto crítico desde la perspectiva normativa que tiene que ver con la operatividad de los instrumentos regionales, como es el caso de la necesidad de desarrollar normativa de carácter convencional (protocolos, por ejemplo), que permitan una incorporación fuerte en los ordenamientos internos de algunos aspectos vinculados en los instrumentos del MERCOSUR, especialmente la Declaración Sociolaboral.

**Ana Paula Penchaszadeh**, investigadora del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús de la Argentina, plantea algunos cuestionamientos centrales que obligan a repensar la lógica del proceso de construcción de una ciudadanía regional ilustrados a partir del caso particular del reconocimiento de los derechos políticos de las personas migrantes.

En ese sentido, señala que el MERCOSUR, en base a una alianza de gobiernos progresistas, ha redefinido el espacio político latinoamericano a partir de una integración que, a todas luces, parece positiva en

términos de mayores facilidades para la circulación de las personas en su interior. Los múltiples Acuerdos de Residencia promovidos en la región y el Plan de Acción para la creación de un Estatuto de Ciudadanía del Mercosur, buscan promover y favorecer una cierta extranjerización de la ciudadanía al interior de sus fronteras. Sin embargo, es preciso prestar atención a todas aquellas personas que no se encuentran comprendidas en la “nueva región” ni en la lógica de reciprocidades del bloque: ¿qué está pasando y qué podría pasar con todos aquellos que son categorizados como “extramercosur”? ¿Cuál es el fundamento del proyecto de Estatuto de Ciudadanía del Mercosur proyectado en 2010 para 2021? ¿MERCOSUR puede superar los dilemas nacionalistas de otros procesos de integración regional (donde se han borrado las fronteras al interior y endurecido las fronteras externas)?

Existen dos tipos de derechos asociados a las migraciones: los derechos de acceso (¿quiénes, cómo y cuándo pueden acceder a determinado territorio?) y los derechos de integración (¿cuál es la calidad de la residencia que se otorga?).

A modo ilustrativo se toma el ejemplo de los derechos políticos para hacer referencia a la calidad de la residencia que se otorga. El Plan de Acción para la creación de un Estatuto de Ciudadanía, por un lado, ha avanzado al contemplar los derechos políticos, pero al mismo tiempo ha retrocedido al limitar estos derechos a los nacionales de los Estados Partes. Tal como fue planteada hasta ahora, la ciudadanía mercosureña pareciera contradecir y limitar (antes que “abrir” y “expandir”) los derechos políticos de las personas migrantes en base a la nacionalidad (se impone así una nueva estratificación de ciudadanía de distinta “intensidad” según se trate de nacionales, migrantes de Estados Parte, migrantes de Estados asociados, migrantes extramercosur).

Es claro que la normativa vigente en los países de la región en materia de reconocimiento de derechos políticos -sufragio activo y pasivo- de personas extranjeras, varía de país a país. Más precisamente, varía incluso entre las diferentes jurisdicciones de cada país.

En ese sentido, una eventual consagración de estos derechos de manera exclusiva a quienes gozaran de la “Ciudadanía del Mercosur” podría generar conflictos normativos, contradicciones y, peor aún, medidas regresivas y excluyentes (en términos de participación política), que en nada beneficiaría la integración de los y las inmigrantes en un país, la calidad democrática y la consolidación del Estado de derecho.



**El MERCOSUR puede y debe concebirse como un espacio de integración, basado en el reconocimiento de un abanico amplio de derechos humanos, compartidos y comunes, para la protección del conjunto de personas que habitan la región (con absoluta independencia de la nacionalidad como criterio determinante): para ello no sólo se debe promover una legislación regional común, sino orientar**

**la reforma migratoria de cada uno de los países que integran el MERCOSUR en el sentido de un pleno reconocimiento de los derechos humanos de las personas migrantes en general”.**

**Helena Olea**, representante del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales de Chile, planteó que el desafío es instalar el paradigma de la integración regional. En ese sentido, tomó algunos ejemplos de Chile para dar cuenta de la ausencia de una mirada regional en algunas de las medidas que se toman a nivel interno de los Estados. Así, señaló que Chile no ha ratificado el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, sin embargo lo tiene operativo mediante una circular sólo para los países del Cono Sur. Este dato es importante considerando que el 75% de las visas solicitadas a Chile son de países del MERCOSUR Ampliado a quienes no se les aplica el Acuerdo. Por otro lado, algunos acuerdos fronterizos también han sido obstáculos para la integración regional.



**El desafío es instalar MERCOSUR a nivel nacional. Mercosur orbita arriba, pero no logramos anclarlo en las discusiones legislativas o en las políticas públicas.**



Igualmente, mencionó que desde el enfoque de derechos humanos el desafío es la integración de extranjeros en la educación, el trabajo, la vivienda, la educación, la seguridad social, la protección de la familia y los derechos del niño. Todos estos elementos se vuelven esenciales cuando se habla de expulsión de los migrantes. En otras palabras, el camino a seguir es profundizar la integración de las personas migrantes en las sociedades que los recibe. Hay que incluir la agenda de los derechos humanos en las discusiones sobre migración como elemento central y permanente. El Acuerdo de Residencia es un primer elemento pero no hay que dejar de mirar el resto de cuestiones mencionadas, así como también temas claves en la región como son el trabajo doméstico y la protección de las víctimas del delito de trata.



**Se habla de “extranjeros” en referencia en la comisión de delitos, pero creo que es una manera de discriminar y ejercer controles frente a los extranjeros. Hay una población que es extranjera que puede estar involucrada en actividades delictivas, pero no es migrante, ese extranjero no tiene un proyecto de crecer y desarrollarse**

**en otro país, solo es alguien que cruza las fronteras en el marco de una actividad ilícita. Esa es una distinción muy importante que hay que hacer cuando hablamos de la población inmigrante.**

**Diego Morales**, Director del área de litigio y defensa legal del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de la Argentina, enfocó su presentación en el rol de las organizaciones de derechos humanos en la lucha por el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes. Entre los principales desafíos de las organizaciones de derechos humanos está el vincularse con las agendas de otras organizaciones, sindicales, campesinas o indígenas. En la Argentina los ejes de discusión en el marco de la reforma migratoria estuvieron centrados en las cuestiones de no expulsión, no detención y acceso a la justicia, como temas centrales de la agenda de derechos humanos. En esa instancia los temas laborales fueron estratégicamente dejados de lado. Sin embargo, luego se hizo indispensable interactuar con los temas laborales y de gestión migratoria. Un ejemplo de la necesidad de profundizar este diálogo fue el Programa Patria Grande de la Argentina que regularizó 500.000 migrantes, de los cuales tan solo la mitad obtuvo una residencia debido a trabas de la gestión migratoria. En materia laboral también hay varias agendas de otras organizaciones que convergen con la agenda de derechos humanos por lo cual resulta fundamental promover la articulación.



**Desde el momento en que decidió irse a otro país, el migrante tiene plena conciencia de cuáles son sus riesgos, el problema es que esos riesgos no deberían existir. Los derechos humanos dan una cobertura para que eso no ocurra frente a situaciones de vulnerabilidad: frente a un funcionario policial o frente a un empleador. Creemos que los derechos humanos dan la herramienta y la información para que esto no suceda.**

Por otro lado, persiste hoy en día una distancia entre los estándares jurídicos establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), como por ejemplo el de no discriminación y la protección especial a personas migrantes que no están incorporados a nivel interno de los países. Del mismo modo, muchas veces el SIDH no toma en cuenta cosas que los Estados ponen sobre la mesa al momento de revisar determinadas situaciones. En este sentido, el trabajo desde el MERCOSUR resulta clave para disminuir las distancias entre el SIDH y los Estados, ya que puede constituirse en una herramienta de diálogo

fundamental para correr al sistema internacional de un lugar exclusivo de recepción de denuncias.

**Luis Vásquez Mamani**, Presidente de la Asociación de Emprendedores Bolivianos de la Rua Coimbra de San Pablo (ASSEMPBOL), comenzó su presentación señalando que las personas migrantes son ciudadanos invisibles. Esta situación queda en evidencia cuando en la práctica mucho de lo que se proclama no llega al migrante. Así, señaló ejemplos vinculados a las dificultades para obtener créditos, viviendas, documentación básica, empleo formal, etc. En esa línea mencionó que resulta fundamental la implementación más rápida de las políticas para que los migrantes puedan ejercer sus derechos. A modo ilustrativo mencionó que una carta de trabajo demora entre seis meses y un año.

Por otro lado, reconoció la existencia de acuerdos, pero señaló que los obstáculos se ven en su efectiva implementación. “¿Cómo se puede hablar de igualdad de derechos si ni siquiera podemos obtener un documento básico para poder trabajar?”.



**Somos ciudadanos invisibles. En la práctica mucho de lo que se dice no llega a nosotros. Necesitamos políticas más rápidas para que los migrantes realmente podamos ejercer nuestros derechos.**



**Valdir Vicente de Barros** identificó al final del panel algunos problemas actuales del MERCOSUR. Un primer problema está ligado al Acuerdo de Residencia: su vigencia es esencial, pero todavía persisten dificultades en su implementación ligadas muchas veces a la falta de capacitación del personal encargado de aplicarlo. El problema en varias oportunidades es de la burocracia. Un segundo obstáculo es la falta de acceso al derecho a la seguridad social. Este tema es central en la garantía de la libre circulación de trabajadores, pero aún hoy en día el cumplimiento del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social encuentra importantes trabas para su implementación. Un último obstáculo que se verifica en algunos segmentos, como los empresarios, es que cuando encuentran trabas en sus transacciones comerciales gran parte del sector prefiere que no haya integración regional.

**Víctor Abramovich**, señaló que la construcción de la dimensión social del MERCOSUR es un activo que hay que profundizar y que lo diferencia de otros procesos de integración. Para esto resulta esencial superar las asimetrías en cuanto a la protección de los derechos de las personas migrantes que persisten entre los países.

El MERCOSUR tiene acuerdos, programas, decisiones y se debe avanzar en la etapa de implementación. En este sentido, es importante promover la creación de mecanismos de seguimiento de los acuerdos vigentes, no en términos de control sino en términos de cooperación para superar las barreras que pueden estar relacionadas con cuestiones presupuestarias, de gestión migratoria, de sistemas de información, etc. La región cuenta con mecanismos como el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR que pueden ser herramientas útiles a tales fines.

Hay muchas instancias regionales e internacionales que hay que involucrar en la discusión sobre estas temáticas: migratorias, de desarrollo social, de

derechos humanos, organismos internacionales. El objetivo de esta actividad ha sido promover un espacio de discusión política para llevar conclusiones a esos ámbitos regionales e internacionales, pero también para favorecer vínculos, cooperación y movilización por derechos a fin de lograr una conciencia sobre los temas pendientes en materia de libre circulación y migraciones.

## VI. PROBLEMAS IDENTIFICADOS, DESAFÍOS PENDIENTES Y POSIBLES LÍNEAS DE ACCIÓN

Uno de los objetivos de la actividad fue identificar los principales temas de la agenda de libre circulación de trabajadores, ciudadanía regional y derechos de las personas migrantes a fin de poder avanzar en recomendaciones y líneas de acción específicas que puedan ser llevadas a las distintas reuniones especializadas del MERCOSUR, como por ejemplo el Foro Especializado Migratorio, las Reuniones de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social, las Reuniones de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías y las Reuniones de Asuntos Consulares. En ese sentido, en los párrafos siguientes se recuperan las principales ideas que fueron planteadas en el marco de la actividad y que procuran ser un aporte para los debates vinculados a esta temática.

En materia de libre circulación de trabajadores hay dos cuestiones que rápidamente emergieron de las exposiciones y que resultan centrales: por un lado, la garantía de la seguridad social; y por el otro, la certificación y reconocimiento de la capacidad laboral. El primero de los temas cuenta con una importante base normativa a nivel regional que es el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social. Sin embargo, se encuentra pendiente su efectiva implementación. La falta de capacidad técnica de algunos países de la región es uno de los motivos del incumplimiento del acuerdo. En ese sentido, resulta fundamental contar con mecanismos de cooperación bilateral o multilateral que puedan destrabar los obstáculos de índole técnica que impiden la vigencia de esta norma. La segunda cuestión vinculada al respeto a la certificación laboral de los trabajadores migrantes precisa la adopción de acuerdos a nivel regional que garanticen que cuando un trabajador migra con determinados conocimientos pueda validar su saber y exigir que su salario sea el adecuado a su capacidad laboral real. La falta de certificación de las capacidades laborales trae como consecuencia la precariedad laboral y la explotación económica de los trabajadores que cruzan la frontera.



Sobre esta primera dimensión ligada a lo sociolaboral, la acción coordinada del movimiento sindical ha sido clave. En esa línea, se presentaron experiencias exitosas y desafíos pendientes del sector que, sin dudas, constituye un actor relevante para afianzar la constitución de un espacio de libre circulación de trabajadores.

Por su parte, la protección de los derechos de las personas migrantes también presenta algunos obstáculos a nivel regional. En primer lugar, la falta de adecuación de algunas leyes nacionales a los estándares de derechos humanos ha sido un problema reiterado a lo largo de la discusión. Aún se identifican en la región normativas muy restrictivas desde un enfoque de derechos humanos, que a su vez son contradictorias con normativas más protectorias vigentes a nivel regional. En ese sentido, uno de los grandes desafíos de la región es la adecuación y armonización legislativa en materia de protección de derechos de las personas migrantes.

Ligado a esta cuestión, cabe rescatar otro de los importantes obstáculos que se desprende de varias de las presentaciones: las dificultades en la implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. En muchos casos esta situación se debe a la falta de adecuación normativa de las leyes nacionales a lo dispuesto por el acuerdo regional, mientras que en otras oportunidades el incumplimiento está vinculado con trabas burocráticas, presupuestarias, de gestión migratoria, ausencia de sistemas de información, entre otras. En ese sentido, hubo algunas propuestas dirigidas a la creación de un mecanismo de seguimiento del Acuerdo de Residencia, no en términos de control sino en términos de cooperación, con el objetivo de superar las barreras que pueden estar relacionadas con dichas cuestiones presupuestarias, de gestión migratoria, de sistemas de información, etc.

También relacionado a la cuestión de la adecuación

normativa, se encuentra el señalamiento referido a la falta de consideración de la normativa regional al momento de sancionar la legislación interna. Esto promueve las contradicciones entre las leyes locales y los instrumentos del MERCOSUR que repercuten directamente en la vulneración de los derechos de las personas que habitan la región. Una vez más la armonización normativa se vuelve un desafío prioritario.

Otra de las cuestiones que fueron señaladas a lo largo del debate está vinculada con la falta de información de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. El desconocimiento por parte de los migrantes sobre sus propios derechos impide el aumento de los niveles de protección y los coloca en un lugar de extrema vulnerabilidad frente al poder estatal y al resto de la sociedad. Asimismo, el desconocimiento por parte de los actores estatales también se convierte en un gran obstáculo para el ejercicio efectivo de los derechos de este grupo. La acción coordinada a nivel regional es clave en este sentido. Las campañas de difusión de derechos deberían realizarse en los distintos países de la región para constituirse en una herramienta realmente efectiva de promoción de derechos de uno y otro lado de la frontera.

Siguiendo esta idea, una de las cuestiones que se señaló es la importancia de la organización de las comunidades de migrantes que demandan el cumplimiento de sus derechos. La movilización y organización de estos grupos ha tenido avances significativos. Sin embargo, una deuda pendiente es garantizar la participación y articulación de estos grupos con los distintos niveles de gobierno, desde el municipal hasta el nacional, y a su vez con el ámbito regional.

Asociada a esta cuestión, fue planteada la relevancia de garantizar los derechos políticos asociados al lugar de residencia y no limitando su ejercicio a la nacionalidad

de la persona migrante. En esa línea, se advirtió que el Plan de Acción para la creación de un Estatuto de Ciudadanía, por un lado, avanza al contemplar los derechos políticos, pero al mismo tiempo podría ser un retroceso al limitar esos derechos a los nacionales de los Estados Partes. Esta situación daría lugar a una nueva estratificación de ciudadanía de distinta "intensidad" según se trate de nacionales, migrantes de Estados Parte, migrantes de Estados asociados, migrantes "extramercosur". Como se señalara en el punto precedente, la participación política de los migrantes es un elemento esencial para la protección de derechos y para la construcción de una ciudadanía plena. Una eventual consagración de los derechos políticos –sufragio activo y pasivo– de manera exclusiva a quienes gozaran de la "ciudadanía del MERCOSUR", podría generar conflictos normativos, contradicciones y medidas regresivas en términos de participación.

En cuanto a las discusiones vinculadas al proceso de construcción de una ciudadanía regional, fueron realizadas, en ese mismo sentido, algunas advertencias que debieran ser tomadas en consideración. Se hizo una clara alusión a la necesidad de prestar atención a todas aquellas personas que no se encuentran comprendidas en la "nueva región" ni en la lógica de reciprocidades del bloque. Así, se invitó a pensar qué tipo de ciudadanía se quiere construir, qué modelos de integración se quieren copiar y cuál es el lugar que ocuparán en dicho modelo todos aquellos que son categorizados como "extramercosur". En esta discusión los derechos humanos se constituyen en una base interesante a partir de la cual se asiente un piso mínimo sobre el cual construir un proceso de ciudadanía regional.

Por último, y en línea con este tema, surgió de las exposiciones la necesidad de promover el diálogo con la UNASUR a fin de coordinar las agendas comunes en materia de ciudadanía. El diálogo MERCOSUR-UNASUR se vuelve esencial a fin de fortalecer y armonizar los

procesos de integración que están siendo impulsados de forma paralela, fundamentalmente considerando que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR ha sido suscripto por los Estados que conforman la UNASUR, por lo cual se constituye en una base normativa común a partir de la cual pensar en la estrategia de armado de una ciudadanía regional



# IPPDH

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN  
DERECHOS HUMANOS **MERCOSUR**